

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux gaz à effet de serre fluorés»

COM(2012) 643 final – 2012/0305 (COD)

(2013/C 271/26)

Rapporteur: **M. Mário SOARES**

Le Conseil, le 21 novembre 2012, et le Parlement européen, le 19 novembre 2012, ont décidé, conformément à l'article 192, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux gaz à effet de serre fluorés»

COM(2012) 643 final - 2012/0305 (COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 avril 2013.

Lors de sa 490^e session plénière des 22 et 23 mai 2013 (séance du 23 mai 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 92 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE soutient fermement la Commission dans ses efforts visant à renforcer la législation sur les gaz à effet de serre fluorés.

1.2 Le CESE souligne l'importance d'arriver rapidement à un accord mondial contrôlant les gaz fluorés à effet de serre de manière à soumettre l'ensemble des économies de la planète à des règles identiques.

1.3 Dans le contexte de crise économique et sociale que nous connaissons aujourd'hui, la défense de l'emploi doit être une priorité. La transition vers une économie respectueuse du climat et de l'environnement doit s'appuyer sur un dialogue social fort de manière à gérer collectivement et démocratiquement les changements à venir. Le dialogue social, la négociation et la participation sont des valeurs et des outils fondamentaux, qui sous-tendent et permettent de concilier la promotion de la cohésion sociale et des emplois de qualité, la création d'emplois et le renforcement de l'innovation et de la compétitivité dans les économies européennes.

1.4 Le CESE appelle à réduire la charge financière et administrative liée à la mise en œuvre des différents éléments de ce règlement, en particulier pour les petites et moyennes entreprises.

1.5 Le CESE invite à davantage prendre en considération la consommation d'énergie sur l'ensemble du cycle de vie ainsi qu'à intégrer à l'analyse coût/bénéfice les éventuels inconvénients liés aux technologies alternatives proposées.

1.6 La Commission et les États membres doivent renforcer le soutien à la recherche et l'innovation industrielle, en particulier

pour le développement de technologies alternatives aux gaz fluorés à effet de serre.

1.7 Des efforts importants devraient être entrepris, tant par les États membres que par les entreprises, afin de mettre en œuvre une transition socialement juste dans les politiques menées en vue de réduire l'utilisation et la production des gaz fluorés.

1.8 Le développement des programmes de formation adéquats pour préparer les travailleurs aux technologies alternatives aux gaz fluorés à effet de serre peut être nécessaire mais il faut prendre en considération la situation particulière des PME. La charge financière et administrative de la certification/formation devrait être limitée.

1.9 Il faudrait agir en amont de l'utilisation des gaz fluorés et, par conséquent, prévenir les fuites via un renforcement des exigences relatives à la conception des installations contenant de telles substances.

1.10 Les États membres devraient développer des systèmes de collecte sélective des appareils en fin de vie qui contiennent des substances fluorées, conformément aux principes de la directive 2002/96/CE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques.

1.11 Toutes les entreprises qui exécutent des activités liées à la production, à la distribution et au montage d'appareils contenant des gaz fluorés devraient être visées par ces programmes de formation du même que les programmes de formation devraient s'étendre aux technologies alternatives de manière à favoriser le processus de transition technologique.

1.12 Le CESE estime qu'il serait plus pertinent d'opérer une distinction entre les technologies afin d'organiser une «élimination progressive» plutôt qu'une «réduction progressive», à tout le moins lorsque c'est techniquement possible et économiquement réaliste.

1.13 Les restrictions qui s'imposent aux producteurs européens doivent aussi s'imposer aux produits importés dans l'Union européenne.

1.14 La Commission européenne sera principalement chargée de la mise en œuvre du système de quotas et devra en limiter le coût tout en veillant à en préserver l'intégrité environnementale.

1.15 La Commission devrait être habilitée aux procédures de contrôle, de vérification et de mise en conformité du présent règlement.

1.16 Le CESE est d'accord avec le choix de la protection de l'environnement comme la base juridique, mais il souligne la nécessité de veiller à ce que la mise en œuvre du règlement ne soit pas attentatoire à l'intégrité du marché intérieur.

2. Introduction

2.1 En 2004 le CESE a émis un avis ⁽¹⁾ sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à certains gaz à effet de serre fluorés (actuel règlement n° 842/2006) où on soulignait que la concentration des gaz à effet de serre a augmenté en raison de l'activité humaine et que si cette tendance, et le réchauffement de la terre qui en découle, ne peut être réduite ou inversée, elle aboutira à un changement climatique permanent et potentiellement dangereux. Bien que soutenant l'objectif et l'approche générale de la Commission, l'avis de 2004 pointait certaines questions soulevées par le projet de règlement. Certaines de ces appréciations critiques semblent toujours valides et sont reprises dans le présent avis.

2.2 Les gaz fluorés sont de puissants gaz à effet de serre, générés par l'homme. Ils sont pour le moment repris dans deux accords internationaux selon qu'ils ont ou non des propriétés de destruction de la couche d'ozone stratosphérique. D'un côté, le protocole de Montréal (1987) – issu de la Convention de Vienne – organise des mesures de contrôle de la production et de l'utilisation de ces substances avec pour objectif ultime leur élimination. Ce protocole n'a cessé d'évoluer pour étendre son champ d'application à de nouveaux gaz et de nouvelles applications. De l'autre côté, le protocole de Kyoto inclut les émissions des gaz fluorés, qui n'ont pas d'impact sur la couche d'ozone, dans l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre que ce traité met en œuvre. La coalition pour le climat

et l'air pur, qui vise depuis 2012 à combattre les polluants à courte durée, a également placé les émissions de HFC au faite de son agenda.

2.3 Au côté d'autres acteurs, l'UE est en première ligne pour lutter contre les gaz à effet de serre fluorés. En 2009, 2010, 2011 et 2012, plusieurs signataires du protocole de Montréal, y compris les États-Unis, ont présenté des propositions visant à limiter, à l'échelle mondiale, la production et la consommation d'hydrocarbures fluorés (HFC); 108 pays ont apporté leur soutien à ces initiatives.

2.4 Toutefois, peu de progrès ont été accomplis car la Chine, le Brésil, l'Inde, et les pays du Golfe persique entre autres, refusent de débattre de cette question dans le cadre du protocole de Montréal au motif que les gaz fluorés couverts par le protocole de Kyoto n'ont aucun impact sur la couche d'ozone stratosphérique.

2.5 L'Union européenne a adopté en 2009 des objectifs de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre pour 2020 et 2050. Pour 2020, les émissions de GES de l'UE devront être réduites de 20 % par rapport à leurs niveaux de 1990 et de 30 % pour autant qu'un accord global imposant des objectifs comparables aux grandes économies de la planète soit signé.

2.6 Afin que ces objectifs soient atteints, l'UE s'est dotée d'un ensemble d'instruments novateurs dont les plus significatifs sont: le système européen d'échange de quotas d'émissions (directive 2009/29/CE), la directive sur les énergies renouvelables (directive 2009/28/CE), la directive sur l'efficacité énergétique (directive 2012/27/UE) et la décision de partage de l'effort par les États membres (décision n° 406/2009/CE). Pour 2050, l'UE a reconnu que les émissions des pays développés devront baisser de 80 à 95 % par rapport aux niveaux de 1990 pour respecter l'objectif de limiter le réchauffement de la planète à deux degrés Celsius.

2.7 La «Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050» de la Commission européenne établit que les scénarios économiquement les plus efficaces supposent des objectifs de réduction des émissions, par rapport à 1990, de 25 % en 2020, de 40 % en 2030 et de 60 % d'ici à 2040.

2.8 Vu leur potentiel de réchauffement de la planète, les gaz fluorés à effet de serre font partie intégrante du cadre européen de lutte contre les changements climatiques. Deux actes législatifs principaux composent la législation européenne en matière de gaz fluorés:

— le règlement 842/2006 établit principalement un système de prévention des fuites pendant l'utilisation et à la fin de la vie des équipements fixes et détermine un nombre limité d'interdictions qui concernent des applications spécifiques.

⁽¹⁾ JO C 108 du 30.4.2004.

— la directive 2006/40/CE qui porte sur les systèmes de climatisation mobiles.

2.9 L'ambition renforcée de l'UE de combattre le changement climatique et d'évoluer vers une économie «bas carbone» est la bienvenue mais elle doit être soutenue par un programme social crédible et les fonds nécessaires pour aider les secteurs et régions qui seraient touchés négativement au niveau de l'emploi suite à l'absence de progrès réalisés par les autres grands pays. Le contexte économique et énergétique mondial rend la question de la compétitivité extrêmement sensible, en particulier pour les secteurs exportateurs intensifs en énergie. Les efforts de décarbonisation de l'économie européenne doivent être davantage articulés à un projet de ré-industrialisation basé notamment sur l'efficacité dans l'utilisation des ressources, en ce compris l'énergie, et sur les technologies durables et novatrices.

3. Synthèse et motivations de la proposition de la Commission

3.1 La proposition présentée par la Commission vise à:

3.1.1 remplacer le règlement (CE) n° 842/2006 relatif à certains gaz à effet de serre fluorés afin de contribuer plus efficacement et à moindre coût aux objectifs de l'UE en matière de climat en décourageant l'utilisation des gaz fluorés à forte incidence sur le climat au profit de substituts énergétiquement efficaces et sans danger, et en continuant à améliorer le confinement et le traitement en fin de vie des produits et équipements contenant des gaz fluorés;

3.1.2 promouvoir une croissance durable, stimuler l'innovation et développer les technologies vertes en améliorant les débouchés commerciaux pour les nouvelles technologies et gaz de substitution à faible incidence sur le climat;

3.1.3 faire en sorte que l'Union européenne prenne en compte les derniers résultats scientifiques obtenus au niveau international, tels qu'ils sont consignés dans le quatrième rapport d'évaluation du GIEC, notamment en ce qui concerne les substances visées par le présent règlement et leur potentiel de réchauffement planétaire (PRP);

3.1.4 favoriser la formation d'un consensus sur un accord international au titre du protocole de Montréal en vue de réduire progressivement les hydrocarbures fluorés (HFC), qui constituent le principal groupe de gaz fluorés;

3.1.5 simplifier et expliciter les dispositions du règlement (CE) n° 842/2006 afin de réduire la charge administrative conformément à l'engagement de mieux légiférer pris par la Commission.

4. Observations générales

4.1 Le CESE soutient fermement la Commission dans ses efforts visant à renforcer la législation sur les gaz à effet de

serre fluorés, vu leur important potentiel de réchauffement, il est crucial que des efforts supplémentaires soient accomplis pour limiter les émissions de ces gaz dans l'UE, tant pour la production que pour l'utilisation.

4.2 La réglementation en vigueur est en fait de bonne qualité, mais sa mise en œuvre s'est heurtée à de nombreuses difficultés que le CESE avait en grande partie identifiées dans son avis de 2004. Le CESE invite les États membres à intensifier les efforts pour appliquer leurs propres décisions.

4.3 Bien qu'il soit d'accord avec les initiatives de l'UE, le CESE souligne l'importance d'arriver rapidement à un accord mondial contrôlant les gaz fluorés à effet serre de manière à soumettre l'ensemble des économies de la planète à des règles identiques.

4.4 Tenant compte de l'existence de technologies de substitution techniquement fiables et économiquement viables, le renforcement de la législation s'appuie sur un rapport coût-efficacité intéressant de sorte que ses effets macroéconomiques généraux seront très limités, sauf pour certains secteurs spécifiques. Toutefois, les coûts générés par la mise en œuvre de la législation pourront être compensés par d'une part des gains d'efficacité énergétique et d'autre part un positionnement stratégique sur le marché des entreprises innovantes. Même si le rapport coût-efficacité des mesures proposées a été soigneusement étudié, le CESE insiste sur la nécessité de limiter autant que faire se peut la charge financière inhérente à la mise en œuvre des dispositions du projet de règlement. Par ailleurs, le CESE invite à davantage prendre en considération la consommation d'énergie sur l'ensemble du cycle de vie ainsi qu'à intégrer à l'analyse coût/bénéfice les éventuels inconvénients liés aux technologies alternatives proposées (inflammabilité, nature explosive, toxicité et dangerosité de la pressurisation). En outre, les niveaux de sécurité requis dans certains secteurs, comme les chemins de fer, peuvent empêcher l'utilisation de substances de remplacement même si elles ont été mises au point avec succès. Il est dès lors nécessaire, pour ces secteurs, de développer activement des solutions alternatives qui soient réalisables d'un point de vue écologique et économique.

4.5 Le CESE invite d'ailleurs la Commission et les États membres à renforcer le soutien à la recherche et l'innovation industrielle, en particulier pour le développement de technologies alternatives aux gaz fluorés à effet de serre. Dans le contexte de crise économique que traverse l'économie européenne, le soutien à l'innovation est un élément décisif d'une stratégie de ré-industrialisation. Néanmoins, il faut également prendre en considération l'absence de certitude quant à la possibilité de mettre au point à un coût acceptable des substances ou technologies capables de remplir des fonctions essentielles au fonctionnement de sociétés développées comme par exemple la réfrigération.

4.6 Il convient de saluer le fait que la proposition comporte un article consacré à la certification/formation, qui est de nature à renforcer l'efficacité de la législation et qui devrait favoriser le développement de synergies avec la législation européenne en matière de santé et de sécurité des travailleurs, notamment en abordant les risques liés aux technologies de substitution. Néanmoins, le CESE constate que le manque de formation adéquate de la main d'œuvre constitue souvent un obstacle important à la mise en œuvre de la réglementation. Des efforts importants devraient être entrepris, tant par les États membres que par les entreprises, afin de développer des programmes de formation nécessaires pour préparer les travailleurs aux technologies alternatives aux gaz fluorés à effet de serre. La situation particulière des PME devrait être prise en considération et la charge financière et administrative de la certification/formation devrait être limitée.

4.7 Le CESE souligne la nécessité de s'inspirer des bonnes pratiques mises en œuvre par certains États membres pour régler la question des gaz à effet de serre fluorés.

5. Observations spécifiques

5.1 Le coût des mesures de confinement (c'est-à-dire contrôle d'étanchéité, détection de fuites, tenue de registres, etc.) étant très important pour les utilisateurs finaux qui sont souvent des PME, le CESE s'inquiète de la charge financière que la réglementation relative aux gaz à effet de serre fluorés représente pour ce secteur de l'économie déjà fragilisé par la crise économique. Le CESE souligne la nécessité d'agir en amont de l'utilisation et invite par conséquent à prévenir les fuites via un renforcement des exigences relatives à la conception des installations contenant des gaz fluorés.

5.2 Les obligations de récupération visées à l'article 7.4 concernant dans un certain nombre de cas des utilisations domestiques (climatiseurs, pompes à chaleur). Il semblerait préférable d'amener les États membres à développer des systèmes de collecte sélective des appareils en fin de vie qui contiennent des substances fluorées, conformément aux principes de la directive 2002/96/CE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques.

5.3 Formation et certification (article 8)

5.3.1 L'obligation d'établissement de programmes de formation est limitée aux entreprises qui exécutent les activités visées à l'article 8, paragraphe 1, pour le compte d'un tiers. Le CESE est d'avis que toutes les entreprises qui exécutent des activités liées à la production, à la distribution et au montage d'appareils contenant des gaz fluorés devraient être visées par ces programmes de formation. Le CESE souligne la nécessité d'étendre les programmes de formation aux technologies alternatives de manière à favoriser le processus de transition technologique.

5.3.2 Dans la mesure où les programmes de formation portent notamment sur des substances et procédés qui peuvent affecter la santé et la sécurité des travailleurs, les partenaires sociaux devraient être associés à l'établissement de ces programmes par les États membres. L'association des partenaires sociaux à l'élaboration de ces programmes permettrait de conformer la proposition aux principes généraux de la législation européenne relative à la santé et à la sécurité des travailleurs.

5.3.3 Compte tenu de l'incertitude quant au délai d'adoption de cette proposition de règlement, il serait opportun de remplacer la date mentionnée pour la communication des États membres à la Commission relative à leurs programmes de formation et de certification par une référence à une durée liée à la date d'entrée en vigueur du règlement.

5.4 Mise sur le marché et restrictions d'utilisation

5.4.1 Nonobstant les restrictions spécifiques prévues aux articles 9, 11 et 12, l'approche générale de la proposition de règlement préfère une «réduction progressive» (*phasing down*) à l'horizon 2030 à une «élimination progressive» (*phasing out*). En effet, l'article 13 prévoit une réduction de la mise sur le marché des hydrocarbures fluorés via un contingentement progressif qui ne distingue pas les différentes technologies concernées par la proposition de règlement.

5.4.2 Le CESE estime qu'il serait plus pertinent d'opérer une distinction entre ces technologies afin d'organiser une «élimination progressive» plutôt qu'une «réduction progressive», à tout le moins lorsque c'est techniquement possible et économiquement réaliste. Il serait opportun d'introduire un objectif d'interdiction pour le long terme qui soit compatible avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'UE pour 2050, ainsi qu'avec le développement des technologies de substitution. Pour certains secteurs ou sous-secteurs, comme la réfrigération commerciale ou les grands systèmes de réfrigération industrielle, l'interdiction de mise sur le marché de nouvelles installations contenant des HFC pourrait être envisagée dès 2025. De la même manière, les contenants non-réutilisables (sprays ou aérosols) contenant des gaz fluorés devraient être prohibés, avec d'éventuelles dérogations pour certaines utilisations indispensables (par exemple dans le secteur médical) et pour lesquelles aucune alternative crédible n'a été démontrée.

5.4.3 Outre les avantages environnementaux évidents liés au remplacement complet de techniques génératrices de gaz à effet de serre particulièrement puissants et malgré le coût financier qui en découle, un effort de substitution plus systématique est favorable à l'innovation et permet aux entreprises innovantes d'obtenir un avantage compétitif sur les marchés qui découleront des réglementations en cours d'établissement.

5.5 Concernant l'étiquetage, il s'agit d'un vecteur essentiel d'information des travailleurs, amenés à manipuler les installations visées par le projet de règlement, et du consommateur final quant aux risques associés aux technologies qu'il utilise. Pour ce qui concerne les travailleurs, l'affichage technique doit fournir de manière exhaustive, claire et rigoureuse, toutes les informations qui sont nécessaires pour procéder aux opérations d'installation, de maintenance ou de démontage en limitant au maximum les risques environnementaux.

5.6 Afin de maximiser l'impact du message et compte tenu de la complexité technique du dossier, le message communiqué devrait privilégier des informations simples et compréhensibles du grand public. À cet égard, des synergies devraient être développées avec le système en vigueur dans le cadre de la directive «Écoconception» 2005/32/CE, de manière à privilégier, là où c'est techniquement possible, un système d'étiquetage environnemental harmonisé à l'échelle européenne.

5.7 Les restrictions qui s'imposent aux producteurs européens doivent aussi s'imposer aux produits importés dans l'Union européenne. L'interdiction de la précharge des équipements, permet de réguler l'importation des gaz fluorés d'une manière efficace tant du point de vue environnemental que du point de vue économique. Le CESE se demande toutefois si le chargement sur site industriel n'offre pas de meilleures garanties de fiabilité étant donné qu'il est effectué par un matériel spécifiquement adapté et du personnel spécialement formé à cette tâche. Le CESE invite par conséquent à ce que le règlement stipule explicitement que l'interdiction de pré-chargement ne s'applique pas aux équipements destinés à l'exportation. De la même manière, le CESE appelle à développer un régime de dérogations à l'interdiction de pré-chargement pour les équipements pour lesquels il est démontré que le pré-chargement se justifie pour des questions de fiabilité, de sécurité ou de performances environnementales.

5.8 Tous les producteurs et importateurs de gaz à effet de serre fluorés doivent respecter des quotas. Ces obligations n'incombent ni aux consommateurs, ni aux opérateurs d'équipements. Afin d'alléger la charge administrative, on applique le seuil d'une tonne métrique ou mille tonnes d'équivalent CO₂ de gaz à effet de serre fluorés. Les quantités exportées ne sont pas comptabilisées au titre des quotas de mise sur le marché. La répartition des quotas sera fondée sur les émissions antérieures. L'alternative de la mise aux enchères n'a pas été retenue, car

trop peu d'acteurs sont présents sur ce marché (en somme pas suffisamment d'acteurs pour créer un marché efficace) et cette procédure aurait accru les coûts administratifs. 5 % seront réservés aux «nouveaux entrants». La répartition des quotas sera établie en fonction des données fournies pour la période 2008-2011. Il est essentiel que les obligations d'enregistrement et de déclaration restent gérables afin de ne pas imposer une charge administrative excessive aux entreprises, et en particulier aux PME. De manière générale, la question du rapport coût/efficacité du système de quotas mérite d'être soulevée.

5.9 Le CESE invite la Commission européenne à publier des rapports réguliers établis sur la base des données récoltées en vertu des articles 17 et 18 du projet de règlement. Il conviendrait toutefois que ces rapports ne soient pas attentatoires au caractère confidentiel des données récoltées auprès des entreprises et qui concernent des procédés industriels protégés par un droit de propriété intellectuelle. La Commission devrait également veiller à limiter la charge administrative inhérente à la récolte des données tant auprès des entreprises concernées qu'auprès des États membres.

5.10 L'article 21 établit un comité qui a pour mission d'assister la Commission dans l'exercice de son pouvoir d'adoption d'actes délégués. Les représentants de toutes les parties concernées devraient faire partie de ce comité y compris les représentants des partenaires sociaux.

5.11 Le CESE déplore que l'article 22 ne comporte pas d'habilitation de la Commission relative aux procédures de contrôle, de vérification et de mise en conformité. Bien que les mesures de mise en œuvre soient une prérogative des États membres, il eut été opportun de permettre à la Commission d'établir en la matière des prescriptions minimales, à l'instar de ce qui est prévu aux articles 8 et 18.

5.12 Le CESE soutient la volonté de la Commission de fonder le règlement relatif aux gaz à effet de serre fluorés sur l'article 192, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'union européenne, étant entendu que l'objectif principal du règlement est de garantir un niveau élevé de protection de l'environnement, en particulier par la lutte contre le changement climatique. Le CESE souligne toutefois la nécessité de veiller à ce que la mise en œuvre du règlement ne soit pas attentatoire à l'intégrité du marché intérieur.

Bruxelles, le 23 mai 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE